



Review Article

قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب (جاستا)

حسن عبد الرحيم السيد

كلية القانون، جامعة قطر، الدوحة، قطر
معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية المسحية، جامعة قطر، الدوحة، قطر

halsayed@qu.edu.qa

ملخص

أثار قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب (جاستا)، كثيرًا من الاهتمام لدى الإعلاميين الغربي والعربي، صاحبه كثير من القلق لدى الدول التي قد يوجّه هذا القانون ضدها. ويرجع ذلك إلى أن القانون يخل بأهم مبادئ القانون الدولي العام الراسخة والمستقرة، لا سيما تلك المتعلقة بسيادة الدول وحصانتها، حيث يمكن بمقتضى قانون «جاستا» مقاضاتها أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية بجريرة المساهمة عن عمد أو إهمال في تقديم دعم أو موارد، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى أشخاص أو منظمات تشكل خطرًا داخليًا، أو ارتكبت أعمالًا إرهابية تهدد سلامة مواطني الولايات المتحدة الأمريكية أو أمنها القومي أو سياستها الخارجية أو اقتصادها.

قانون «جاستا»، الذي وافق البرلمان على مشروعه، ووجّه رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ضده حق الاعتراض (Veto)، وتمكّن البرلمان من تجاوز اعتراضه وإقرار مشروع القانون ثانية فصر، هو موضوع هذه الورقة التي تتناول: مراحل إعداده، وأهم الأسباب التي جعلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يستخدم حق الاعتراض ضده، وأسباب تمكّن البرلمان من التغلب على اعتراض الرئيس، وأهم ما يثير القلق والتساؤلات بشأن هذا القانون.

الكلمات المفتاحية: الإرهاب، العدالة، 11 سبتمبر، الاعتراض الرئاسي، الكونغرس، الاستثمار، مجلس الشيوخ، مجلس النواب، مشروع قانون، فيتو، ضحايا.

Cite this article as: Al-Sayed HA. قانون العدالة ضد رعاة الإرهاب. *International Review of Law*. Vol. 5, 2017:1. <http://dx.doi.org/10.5339/irl.2017.5>

Abstract

The Justice Against Sponsors of Terrorism Act (JASTA) has raised a lot of interest in the Western and Arab media, which is of great concern to the countries that may be accused under the law. This is because the law violates the most important, established, and stable principles of public international law, especially those relating to the sovereignty and immunity of states. Under the law, states can be prosecuted in the courts of the United States of America for alleged deliberate or negligent support of persons or organizations that commit terrorist acts that threaten the safety and national security of the citizens of the United States of America.

JASTA was approved by both houses of the U.S. Congress, but the President of the United States of America vetoed the law. The U.S. Congress overrode the objection of the President, allowing the Act to become law. This paper deals with the stages of the preparation of this law and the most important reasons that made the President of the United States use the right of veto against it, the reasons the U.S. Congress overrode the President's objection, and the most important concerns and questions about this law.

Keywords: justice, terrorism, sponsor, Act, JASTA, veto, sovereignty

أولاً: مراحل إعداد قانون «جاستا»^١

طُرِحَ مشروع قانون «جاستا»^٢ في مجلس الشيوخ في سبتمبر عام 2015، وكان مُقَدِّم الاقتراح السيناتور عن ولاية تكساس «جون كورنن» (John Cornyn) من الحزب الجمهوري. ومجلس الشيوخ الأمريكي الذي قُدِّمَ اقتراح القانون من خلاله هو إحدى غرفتي البرلمان (الكونغرس)؛ فالبرلمان الأمريكي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب^٣. ومن أهم اختصاصات البرلمان سن القانون، حيث بإمكان أي مجلس اقتراح مشروع قانون^٤، وهذا الاقتراح يُحال إلى اللجنة المختصة في المجلس لدراسته وتقديم التوصيات بشأنه. وبعد قيام اللجنة بدراسة مشروع القانون يُرفع إلى المجلس للمناقشة والتصويت، فإن أقره رُفِعَ للغرفة الأخرى في البرلمان لتبدي رأيها فيه^٥.

وقد أقر مجلس الشيوخ مشروع قانون «جاستا» في 17 مايو 2016، ورفعته إلى مجلس النواب الذي أقره في 12 سبتمبر. ولا يبقى بعدها للقانون لكي يصدر غير التصديق عليه من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية. وقد رُفِعَ مشروع قانون «جاستا» فعلاً إلى الرئيس، إلا أنه اعترض عليه في 23 سبتمبر، وأعادته ثانية إلى مجلس الشيوخ^٦؛ حيث منحت المادة الأولى القسم (7) من الدستور الأمريكي لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية حق الاعتراض على مشروع أي قانون تم إقراره من قبل البرلمان (الكونغرس)، فإذا أقر مشروع قانون ما في مجلس النواب ومجلس الشيوخ ثم رُفِعَ إلى الرئيس للتصديق، فلهذا الأخير فترة عشرة أيام (عدا الأحد) لإعادة مشروع القانون إلى المجلس الذي اقترحه من دون تصديق مقترناً بمذكرة تبين سبب عدم التصديق. أما إن مضت الأيام العشرة من دون أن يُعيد الرئيس مشروع القانون أو من دون

^١ أقامت كلية القانون بجامعة قطر حلقة نقاشية بتاريخ 11 أكتوبر 2016، تتعلق بالقانون الأمريكي: العدالة ضد رعاة الإرهاب، شارك فيها معد هذه الورقة.

^٢ The "Justice Against Sponsors of Terrorism Act", Public Law No: 114-222, S.2040 – 114th Congress.

^٣ انظر: المادة الأولى، القسم (7) من الدستور الأمريكي.

^٤ عدا مشاريع القوانين الخاصة بتحصيل الدخل؛ إذ يجب أن تطرح من قبل مجلس النواب. انظر: المادة الأولى، القسم (7) من الدستور.

^٥ انظر: توني م. فاين، النظم القانونية الأمريكية، القاهرة: الجامعة المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، (2001)، ص 92.

^٦ Veto message: CR 9/26/2016 S6071-6072, <https://www.congress.gov/congressional-record/2016/09/26/senate-section/article/S6071-6>

انظر:

[/https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040](https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040)

أن يصدق عليه فيُعد مشروع القانون مصدقاً عليه ويصبح قانوناً^٧. وقد رُفِعَ قانون «جاستا» إلى الرئيس بتاريخ 12 سبتمبر، واعتُرض عليه في 23 من الشهر ذاته، وبالتالي إذا حُصِمَ يوم الأحد الذي تخلل هذه الفترة نجد أن الاعتراض جاء وفقاً للمدة المقررة دستورياً^٨. إلا أن الدستور، من جانب آخر، منح البرلمان آلية للتغلب على اعتراض الرئيس؛ إذ للبرلمان أن يتجاوز اعتراض الرئيس على مشروع القانون إن تمكّن كل مجلس من إقراره ثنائية بأغلبية خاصة تتمثل في موافقة ثلثي الأعضاء أو أكثر عليه ثانياً^٩. وكان الرئيس جورج واشنطن أول من استعمل حق الاعتراض في أبريل 1792. أما أول إمكانية للبرلمان في تجاوز اعتراض الرئيس، فلم تتحقق إلا في مارس عام 1845، إذ تمكّن البرلمان من التغلب على اعتراض الرئيس جون تايلر^{١٠}. وتاريخياً لم يتمكن البرلمان في الغالب من تجاوز اعتراض الرئيس، حيث يبلغ نجاحه في تحقيق ذلك قرابة 10% فقط.

ثانياً: تغلب البرلمان على اعتراض الرئيس

أعاد الرئيس أوباما مشروع قانون «جاستا» إلى مجلس الشيوخ، وكان السبب وراء عدم التصديق، على الرغم من التأكيد على التعاطف التام مع أهالي ضحايا الإرهاب، يتمثل في أن تداعيات القانون ستكون جسيمة مما قد يؤثر على قدرة الولايات المتحدة في العمل على الصعيد الدولي، وأنه من المحتمل أن تتعرض أمريكا فجأة إلى مواجهة قضايا ضدها في محاكم الدول الأخرى، إذا تبنت هذه الدول قوانين مماثلة كإجراء للمعاملة بالمثل^{١١}.

وقد تمكّن مجلس الشيوخ، الذي أعيد إليه مشروع قانون «جاستا» من دون التصديق عليه من قبل الرئيس، في 28 سبتمبر، وبأغلبية تقارب الإجماع من إقراره ثانياً؛ حيث صوت بنعم 97 سيناتوراً؛ كان منهم 52 جمهورياً، و43 ديمقراطياً، واثنان من المستقلين، مقابل سيناتور واحد من الحزب الديمقراطي صوت بـ«لا»، في حين امتنع عن التصويت اثنان^{١٢}. وعدد الأعضاء في مجلس الشيوخ هو 100 عضو. إذ يتألف المجلس من أعضاء يُنتخبون لمدة ست سنوات، ويتم كل سنتين انتخاب ثلث العدد، ويستمر الثلثان لضمان استمرار بقاء بعض الأعضاء ممن اكتسب الخبرة التشريعية في المجلس^{١٣}. وبعد أن أقر مجلس الشيوخ مشروع قانون «جاستا» ثانياً بأغلبية تكاد تصل إلى حد الإجماع، رفعه في اليوم ذاته إلى مجلس النواب الذي تمكّن أيضاً من تجاوز اعتراض الرئيس بإقرار مشروع القانون، وذلك بموافقة 348 نائباً؛ كان منهم 225 من الجمهوريين، و123 من الديمقراطيين. في حين صوت ضد المشروع 77 نائباً؛ كان منهم 18 من الجمهوريين، و59 من الديمقراطيين، في حين امتنع الباقون عن التصويت^{١٤}. هذا المجلس هو أكثر مجلسي البرلمان عدداً، إذ يتألف من 435 عضواً، ويُنتخب أعضاؤه كل سنتين، ويرتبط عدد الأعضاء فيه، بخلاف مجلس الشيوخ، بعدد سكان كل ولاية، وبالتالي يكون لكل ولاية عدد من الممثلين يناسب عدد السكان فيها. ويفرض الدستور إجراء إحصاء كل عشر سنوات لتحديد عدد السكان في كل ولاية^{١٥}.

وبهذا، نجد أن كلا المجلسين قد وصل إلى الأغلبية الخاصة التي اشتراطها الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس، وبالتالي أصبح مشروع قانون العدالة ضد رعاية الإرهاب قانوناً يحمل رقم: 222 - 114 في 28 سبتمبر 2016.

^٧ انظر: المادة الأولى، القسم (7) من الدستور الأمريكي.

^٨ انظر: جميع مراحل إصدار قانون «جاستا» على الرابط التالي: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/2040/all-info#all-actions>

^٩ انظر: المادة الأولى، القسم (7) من الدستور الأمريكي.

^{١٠} انظر: الاعتراض الرئاسي في موقع مجلس النواب الأمريكي على الرابط التالي:

<http://history.house.gov/Institution/Presidential-Veto/Presidential-Veto>

^{١١} انظر: مذكرة الاعتراض على قانون «جاستا» المرفوعة من الرئيس أوباما، على موقع البيت الأبيض:

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/23/veto-message-president-s2040>

^{١٢} Passed Senate over veto by Yea-Nay Vote. 97 - 1. Record Vote Number: 148.

^{١٣} انظر: المادة الأولى، القسم (3) من الدستور الأمريكي.

^{١٤} انظر: المادة الأولى، القسم (2/3 required): 348 - 77, 1 Present (Roll no. 564).

^{١٥} انظر: المادة الأولى، القسم (2) من الدستور الأمريكي.

ولكن، ما هي الأسباب التي مكّنت المجلسين من تجاوز اعتراض الرئيس. على الرغم من أنه في الغالب، وبسبب الأغلبية الصعبة المقررة دستورياً وهي «ثلثا أعضاء كل مجلس»، لا يتمكن البرلمان من إقرار مشروع القانون ثانية؟ على سبيل المثال: نجد أنه في عهد الرئيس أوباما، استخدم حق الاعتراض إحدى عشرة مرة على مشروعات قوانين رُفعت للتصديق، ولم يتمكن البرلمان من تجاوز أيٍّ منها¹⁷.

وبخلاف ذلك، لم يواجه مشروع قانون «جاستا»، وهو المشروع الثاني عشر الذي تعرّض لاعتراض الرئيس أوباما، أية صعوبة في الوصول إلى الأغلبية المقررة دستورياً، بل وصل حد الإصرار عليه إلى موافقة تقترّب من الإجماع كما سبق القول. كان أنصار قانون «جاستا» في المجلسين يرون أن مناصرة هذا المشروع حتى يرى النور هي واجب أخلاقي؛ فقد عانى ضحايا 11 سبتمبر 2001، وضحايا غيرها، من الهجمات الإرهابية على أرض أمريكا، مما سبّب كثيرًا من الألم والحزن، ولذلك يجب ألا يكون الجناة، سواء كانوا أفرادًا أو من يرعاهم، بمنأى عن سلطة العدالة.

ولكن، قد يكون للتوقيت الذي عُرض فيه الموضوع دور مهم في الوصول إلى هذه النتيجة؛ فتصويت البرلمان على تجاوز اعتراض الرئيس على مشروع قانون «جاستا» جاء في الأشهر الأخيرة المتبقية من حكم الرئيس أوباما، وفي فترة التنافس بين مرشحي الحزبين، الجمهوري والديمقراطي، في الانتخابات الرئاسية. ولا شك أن التصويت ضد قانون يحمل طابعًا إنسانيًا لضحايا هجوم إرهابي، ما زالت ذكراه متجددة في ذهن الشعب، قد يكون له تأثير سلبي على الحزبين المتنافسين.

ومن جانب آخر، فإن المملكة العربية السعودية تكاد تكون الدولة الأبرز المستهدفة من إقرار هذا القانون. وقد كان للاشتراك المملكة العربية السعودية، في مارس 2015، مع مجموعة من الدول العربية الحليفة، في حملات عسكرية مستمرة ضد الحوثيين في اليمن، والتي نجم عنها العديد من الضحايا، ويتحمل مسؤوليتها طرفا النزاع، أثر سلبي في الكونغرس الأمريكي. ففي 21 سبتمبر ناقش مجلس الشيوخ قرارًا يتعلق بإمكانية منع بيع أسلحة للسعودية بقيمة (1.5) بليون دولار، وقد أعرب عدد من السيناتورات عن غضبهم من بيع الأسلحة للسعودية، التي من المحتمل أن تستخدمها لانتهاك حقوق الإنسان في اليمن¹⁸. وكانت منظمة «هيومن رايتس ووتش» قد رصدت انتهاك طرفي الحرب لحقوق الإنسان في اليمن¹⁹. وفي أغسطس صرّح المتحدث باسم وزارة الدفاع الأمريكية للإعلام بأن الولايات المتحدة على علم بأن السعودية تستخدم أسلحة (Cluster Munitions) في اليمن¹⁹.

ثالثًا: أهم ما يثير القلق في قانون «جاستا»

صدر قانون «جاستا» في 28 سبتمبر 2016، ولعل أبرز ما يمكن ملاحظته في هذا القانون هو هدم المبادئ الراسخة المؤكدة للحصانة السيادية للدول؛ إذ يؤكد القانون على أنه: «لن تكون هناك دولة أجنبية محصنة أمام السلطة القضائية للمحاكم الأمريكية في أي قضية يتم فيها المطالبة بتعويضات مالية من دول أجنبية نظير إصابات مادية تلحق بأفراد أو ممتلكات، أو نتيجة لحالات وفاة تحدث في الولايات الأمريكية، وتنجّم عن فعل من أفعال الإرهاب الدولي يتم في الولايات المتحدة، أو عن عمليات تقصيرية أو أفعال تصدر من الدول الأجنبية، أو من أي مسؤول أو موظف أو وكيل بتلك الدولة أثناء توليه منصبه أو وظيفته أو وكالته.

¹⁷ انظر: اعتراضات الرئيس أوباما على مشروعات القانون. على موقع مجلس الشيوخ الأمريكي: <http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/vetoCounts.htm>

انظر أيضًا: موقع: "ballot Pedia"

https://ballotpedia.org/Barack_Obama:_Vetoed_Legislation#cite_note-sgveto-5

¹⁸ انظر على سبيل المثال: موقع سي إن إن:

<http://edition.cnn.com/2016/09/21/politics/senate-arms-sale-saudi-arabia>

¹⁹ Human Rights Watch, John Sifton, Acting Deputy, Washington Director, Asia Advocacy Director, <https://www.hrw.org/>.

انظر:

<http://www.usnews.com/news/articles/2015/08/19/us-official-saudis-have-used-cluster-bombs-in-yemen>

بصرف النظر عن مكان العمل التقصيري أو أفعال الدولة الأجنبية^{٢٠}. وبالتالي يمكن لكل ذي مصلحة رفع قضايا مدنية ضد الدول التي قامت عن عمد أو إهمال بالمشاركة في تقديم دعم أو موارد جوهريّة، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى أشخاص أو منظمات تعتبر مسؤولة عن الإصابات التي لحقت بهم. وقد تكون المادة (2/3) من القانون التي تنص على أن: «بعض المنظمات الإرهابية الأجنبية تنشط من خلال أفراد أو مجموعات تابعة لها في جمع مبالغ مالية ضخمة خارج الولايات المتحدة الأمريكية وتوظيفها لاستهداف الولايات المتحدة»^{٢١}، تعني بالدرجة الأولى الجمعيات المرخص لها رسمياً لجمع التبرعات في بعض دول الخليج العربي، الأمر الذي يمكن من خلاله إدخال هذه الدول في دائرة المسؤولية. ومن جانب مماثل فإن بعض العبارات الواردة في القانون المتعلقة بالتجريم والمسؤولية والإحالة للتعريف الأمريكي للإرهاب، قد تفتح المجال واسعاً لتفسيرها بما يقبل مقاضاة بعض تلك الدول أمام القضاء الأمريكي. كما أن التصور يمتد إلى ذهاب محامي المدعين إلى طلب الحجز على أموال الدول المدعى عليها لحين الفصل في القضية، مما يجمد هذه الأموال لسنوات قد تطول، ويجعل استثمارات الدول وأوراقها المالية وأصولها الموجودة في أمريكا محل تهديد واضح. هذا الأمر أدركه وزير الخارجية السعودي عادل الجبير، الذي أشار إلى أن قانون «جاستا» سوف ينال من ثقة المستثمرين من مختلف أنحاء العالم في الولايات المتحدة الأمريكية^{٢٢}.

أمر آخر يثير العديد من التساؤلات في قانون «جاستا»، وهو أن القانون نص على إمكانية وقف الدعوى لحين انتهاء الولايات المتحدة من المفاوضات مع الدولة الأجنبية المعنية، إذ يحق للمحكمة وقف الدعوى لمدة 180 يوماً ضد الدولة الأجنبية إذا ما شهد وزير الخارجية بأن الولايات المتحدة تشارك في محادثات بنية حسنة مع الدولة الأجنبية المدعى عليها بغية التوصل إلى حلول، وللمحكمة تمديد مدة الوقف إذا أعاد وزير الخارجية شهادته بأن المفاوضات ما زالت مستمرة. هذا الأمر يثير عدة أسئلة: إلى أي مدى يصدق الهدف الذي من أجله أعد هذا القانون؟ وهل كان الهدف حقيقة هو الجانب الإنساني المتمثل في تمكين المتضررين وضحايا العمليات الإرهابية من الحصول على تعويضات مالية تجبر مصابهم؟ أم أن الهدف أكبر من ذلك؟ وإذا ما تم تعويض من رفع الدعوى من خلال التسوية السياسية، هل هذه التسوية سوف تمنع رفع دعاوى أخرى من متضررين آخرين على ذات الدولة بعد التسوية؟ وبالتالي، إلى أي مدى يصدق الهدف من القانون وقد مُنِع هؤلاء الآخرون من رفع دعاوى؟ وهل يخل ذلك بمبدأ المساواة؟ مسألة أخيرة يمكن إثارتها حول قانون «جاستا» وهي: تاريخ سريان القانون. إذ لا يبدأ من تاريخ إصداره، ولا يشمل ما سوف تتعرض له الولايات المتحدة الأمريكية من عمليات إرهابية على أرضها بعد صدور القانون، بل يعود تطبيقه إلى الوراء، ويخضع ما سبق أن تعرضت له أمريكا من عمليات إرهابية إلى أحكامه، فالمادة (2/7) من القانون تنص على أنه: «تسري التعديلات التي تتم بموجب هذا القانون على أية قضية مدنية ناشئة عن ضرر لحق بشخص أو بممتلكات أو بأعمال في أو بعد 11 سبتمبر 2001».

خاتمة

يجدر بنا أن نتساءل: هل كان الدافع وراء إصدار قانون «جاستا» الأمريكي هو التعاطف مع ضحايا الإرهاب، وتمكين المتضررين من الحصول على تعويضات مالية تجبر مصابهم بمقاضاة الدول الأجنبية المدعى

^{٢٠} انظر نص المادة الثالثة من قانون «جاستا».

A foreign state shall not be immune from the jurisdiction of the courts of the United States in any case in which money damages are sought against a foreign state for physical injury to person or property or death occurring in the United States and caused by (a) an act of international terrorism in the United States; and (b) a tortious act or acts of the foreign state, or of any official, employee, or agent of that foreign state while acting within the scope of his or her office, employment, or agency, regardless where the tortious act or acts of the foreign state occurred.

The Justice Against Sponsors of Terrorism Act, § 3(b) (Pub. L. No: 114-222, S.2040, 114th Congress).

^{٢١} Some foreign terrorist organizations, acting through affiliated groups or individuals, raise significant funds outside of the United States for conduct directed and targeted at the United States." The Justice Against Sponsors of Terrorism Act, § 2(a)(3).
^{٢٢} في هذا الإطار جاء في بيان مصدر مسؤول في وزارة الخارجية السعودية «إن اعتماد قانون جاستا يشكل مصدر قلق كبير للدول التي تعتز على مبدأ إضعاف الحصانة السيادية، باعتباره المبدأ الذي يحكم العلاقات الدولية منذ مئات السنين، وإن من شأن إضعاف الحصانة السيادية التأثير سلباً على جميع الدول بما في ذلك الولايات المتحدة». وكالة الأنباء السعودية (واس)، 29 سبتمبر 2016.

عليها أمام القضاء الأمريكي؟ أم أن الهدف الحقيقي يتجاوز الجانب الإنساني والعاطفي، ويمتد إلى التأثير المباشر على الأموال الاستثمارية لتلك الدول التي يمكن لصياغة نصوص القانون أن تدخلها في دائرة المسؤولية؟ هل كان تخوف المسؤولين السعوديين من زعزعة هذا القانون لثقة المستثمرين من مختلف دول العالم في الولايات المتحدة الأمريكية في محله؟ أم كان مبالغاً فيه؟ وهل ضرب قانون «جاستا» أول معول لهدم مبدأ الحصانة السيادية للدول؟ وهل ستتبعه ضربات متلاحقة في هدم هذا المبدأ عند تبني قوانين مماثلة في دول أخرى كإجراء للمعاملة بالمثل؟ جميع هذه التساؤلات سيتكفل المستقبل بالإجابة عنها.